97-84193-13

Friedländer, Eduard

Die Regelung der Diätenfrage im...

[S.l.]

1917

97-84193-13
MASTER NEGATIVE #

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
PRESERVATION DIVISION

BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

ORIGINAL MATERIAL AS FILMED - EXISTING BIBLIOGRAPHIC RECORD

```
 Entered:    19970801      Replaced:    19970801      Used:    19970801
Type: a     ELvl: K     Srce: d     Audn:        Ctrl:        Lang: ger
 BLvl: m     Form: a     Conf: 0     Biog:        MRec:        Ctry: gw
             Cont: b     GPub:       Fict: 0      Indx: 0
 Desc: a     Ills:       Fest: 0     DtSt: s      Dates: 1917.
  1  040     PR1 c PR1
  2  007     h b d d a e f f a--- g b h a i c j p
  3  007     h b d d a e f f a--- g b h a i a j p
  4  007     h b d d a e f f a--- g b h a i b j p
  5  049     PR1A
  6  100 1   Friedl/ander, Eduard, d b. 1894.
  7  245 14  Die Regelung der Di/atenfrage im Reichstag und preussischen
Abgeordnetenhause h [microform] / c vorgelegt von Eduard Friedl/ander.
  8  260     c 1917.
  9  300     39 p. ; c 24 cm.
 10  502     Thesis (doctoral)--Universit/at Greifswald.
```

RESTRICTIONS ON USE: *Reproductions may not be made without permission from Columbia University Libraries.*

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35mm REDUCTION RATIO: 11:1 IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB

DATE FILMED: 9-17-97 INITIALS: JP / PB

TRACKING # : 27811

FILMED BY PRESERVATION RESOURCES, BETHLEHEM, PA.

Univ. Exchange OCT 3 192[illegible]
3
Box 38

Die Regelung der Diätenfrage im Reichstag und preußischen Abgeordnetenhause

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Königlichen Universität Greifswald

vorgelegt

von

Eduard Friedländer

Kammergerichtsreferendar

aus Berlin

Buchdruckerei Hans Adler, Inh.: E. Panzig & Co., Greifswald 1917

Referent: Prof. Dr. Hubrich.

Meiner geliebten Mutter und dem Andenken meines verstorbenen Vaters gewidmet.

Inhalts-Verzeichnis.

I. Entwicklung des Diätenrechts 9
a) Geschichtliche Entwicklung.
b) Überblick über das moderne Diätenrecht.
II. Regelung der Diätenfrage und ihre politischen Ursachen 11
a) Entwicklung im deutschen Reich.
b) Gründe der ursprünglichen Diätenlosigkeit.
c) Gründe der jetzigen Diätengewährung.
d) Entwicklung in Preußen
III. Begriff der Diäten und ihre juristischen Besonderheiten 19
1. Definition,
a) Gehalt und bedingte Jahresrente.
b) Alimentation und Dienstaufwand.
2. Rechtliche Besonderheiten,
a) Streng persönlicher Charakter.
b) Sonstige gesonderte Handhabung.
IV. Zulässigkeit einer anderweitigen Besoldung . . . 26
a) Interpretation des Gesetzes.
b) Ansicht der Gesetzgeber.
V. Wirkungen des Verbots 33
a) Staatsrechtlich.
b) Strafrechtlich.
c) Zivilrechtlich.
VI. Sonstige reichsrechtliche Entschädigungen der Abgeordneten 38

Literaturverzeichnis.

Arndt, Staatsrecht des deutschen Reiches, 1901.

— Verfassung des deutschen Reiches, fünfte Auflage 1913.

Bornhak, Preußisches Staatsrecht, Band I, 2. Auflage 1911.

Büsing, Das Staatsrecht der Großherzogtümer Mecklenburg usw. im Staatsrecht des deutschen Reiches und der deutschen Staaten, Band III, II, 1884.

Danco, Die Diätenfrage im Reichstag und im preußischen Landtag 1913.

Dr. v. Buchka, Die Gewährung von Anwesenheitsgeldern an die Mitglieder des Reichstags in der deutschen Juristen-Zeitung, VI. Jahrgang Nr. 11.

Deutsche Juristen-Zeitung 5 und 8.

Dambitsch, Die Verfassung des deutschen Reiches 1910.

Ebel, Beitrag zum Diätenverbote aus Artikel 32 der Reichsverfassung 1904.

Entscheidungen des Reichsgerichtes in Zivilsachen, Band 16.

Hatschek, Das Parlamentsrecht des deutschen Reiches 1915.

Hubrich, Die Diätenfrage im Reichstage und das allgemeine Wahlrecht, 1902.

— Die parlamentarische Redefreiheit und Disziplin, 1899.

v. Jagemann, Die deutsche Staatsverfassung.

Jellinek, System der subjektiv. öffentl. Rechte, 2. Auflage 1905.

Laband, Deutsches Staatsrecht, Band I, 5. Auflage.

— Deutsches Reichsstaatsrecht, Band I, 5. Auflage 1909.

G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, 6. Auflage (v. Anschütz) 1905.

— Das parlamentarische Wahlrecht 1901 (von Jellinek).

v. Mohl, Das deutsche Staatsrecht, 1873.

Pitamic, Das Recht des Abgeordneten auf Diäten, 1913.
v. Rönne, Staatsrecht des deutschen Reiches, 1876.
— Staatsrecht der preußischen Monarchie, 5. Auflage.
v. Savigny, Abgeordnete in v. Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechtes 1911, I. Band.
Schwartz, Verfassungsurkunde für den preußischen Staat, 2. Auflage, 1898.
Stenographische Sitzungsberichte des Reichstages des norddeutschen Bundes 1867, 68, 69.
Stenographische Sitzungsberichte des deutschen Reichstages 1871, 1873, 1884/1885, 1906.
Thudichum, Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes 1870.
Zorn, Deutsches Staatsrecht, 2. Auflage, 1895.

I.

Das Problem, ob man den Mitgliedern der Kammern für ihre Tätigkeit und ihre Auslagen eine Entschädigung gewähren solle, hat eine längere geschichtliche Entwickelung hinter sich.

In der ständischen Verfassung des deutschen Mittelalters konnte allerdings in der ersten Zeit von einer Entschädigung der Mitglieder der gesetzgebenden Körperschaften keine Rede sein, denn es hatten nur Personen, die einem privilegierten Stande angehörten, das Recht, dort zu erscheinen und machten, nicht als Vertreter einer bestimmten Klasse, sondern für sich selbst ihre Rechte geltend, meistens, indem sie sich für ihre Zugeständnisse von dem Landesherrn neue Rechte verleihen oder bestätigen ließen. (Von der übrigen Tätigkeit der Reichstage wollen wir hierbei absehen.) Hieraus ist klar ersichtlich, daß dort, wo nur eigene Interessen geltend gemacht wurden, wir können sogar sagen, gleichsam ein Vertrag mit dem Landesherrn abgeschlossen wurde, eine Entschädigung nicht in Betracht kommen konnte, sondern jeder, der erschien, hatte selbst die Kosten des Erscheinens zu tragen. Erst in der weiteren Entwicklung, als immer mehr Personen und Personenkreise die Reichsstandschaft erhielten, und außerdem die einzelnen Sitzungen eine immer längere Dauer annahmen, sah man sich gezwungen, Vertreter zu den einzelnen Tagungen zu entsenden, die das Interesse für ihre Auftraggeber wahrzunehmen hatten. Hierbei entstand die Gewohnheit, daß die Stimmberechtigten die Kosten für ihre Vertreter tragen mußten, die dafür wieder streng an ihren Auftrag gebunden waren. Einen Überrest dieser Entwicklung

finden wir noch heute in der ständischen Verfassung Mecklenburgs, wo diejenigen, die aus eigenem Recht erschienen, keine Entschädigung erhalten, dagegen die Deputierten der Landschaft, d. i. der 47 landtagsberechtigten Städte, Reisekosten und Diäten aus einer besonderen Steuererhöhungskasse, die aus Mitteln der einzelnen Städte gebildet wird, ersetzt bekommen[1]). Allmählich kommt dann in Deutschland im 17. Jahrhundert die Zahlung von Diäten aus der Staatskasse auf.

Fast denselben Verlauf hat auch das Diätenrecht in Österreich genommen. In Frankreich bekommen die als Vertreter zu den Generalständen von den Ständen entsandten Abgeordneten eine Entschädigung von ihren Auftraggebern. In der Revolutionszeit und den darauffolgenden Jahren entwickelte sich ein ziemlich kompliziertes, modernes Diätenrecht, wobei die Mitglieder der gesetzgebenden Körperschaften bis zu Fr. 36000.00 Jahresentschädigung (Verordnung vom 4. Juni 1814) erhielten. Dann hat je nach dem herrschenden Regierungssystem die Behandlung dieser Frage gewechselt. Im Wahlgesetz vom 5. Februar 1817 findet sich die Aufhebung jeder Entschädigung und im Gesetz vom 29. Dezember 1831 ein vollkommenes Diätenverbot. Dann wird wieder den Senatoren eine Entschädigung vermittels einer lebenslänglichen Jahresrente von Fr. 30000.00 gezahlt. (Senatus Konsult vom 25. Dezember 1852). Auch in England, dem klassischen Lande des Parlamentarismus hat die Diätenfrage eine oft wechselnde Behandlung erfahren. Schon in der früheren Zeit (13. Jahrhundert) hatten die Abgeordneten einen Diätenanspruch, der aber von den Wählern getragen wurde. Allmählich bildete sich jedoch die Sitte aus, daß die Abgeordneten, um sich bei den Wählern beliebt zu machen, auf diesen Anspruch verzichteten. Ein Gesetz, das die Diäten aufhob, konnte allerdings nicht durchgesetzt werden. Es entwickelte sich aber das Gewohnheitsrecht, daß keine Diäten mehr an Parlamentsmitglieder gezahlt wurden.

[1]) Vergl. Büsing, Seite 33.

Wir wollen jetzt noch kurz einen Überblick über das Diätenrecht der Gegenwart geben. Wir finden, daß in fast allen modernen Staaten Diäten gezahlt werden. In Frankreich beträgt die Entschädigung für Senatoren und Deputierte Fr. 15000.00; England hat auch den modernen Strömungen nicht mehr Widerstand leisten können und durch Resolution vom 10. August 1911 ist dort eine Jahres-Pauschalsumme von £ 400 für das House of commons eingeführt worden. In den Vereinigten Staaten von Nord-Amerika wird wohl gegenwärtig die höchste Entschädigung für die Mitglieder des Kongresses in Höhe von 7500.00 Dollar gezahlt. In den übrigen Staaten werden teils Tagegelder, wie in Österreich, Dänemark, Luxemburg, Schweiz für den Nationalrat, und Rußland für den Reichsrat, teils jährlich zahlbare Pauschalsummen, wie in Italien, Schweden, Norwegen, Belgien, Griechenland, Rußland für die Duma usw. gezahlt. Nur in Spanien werden überhaupt keine Diäten gewährt.

In den deutschen Einzelstaaten haben wir für die Mitglieder der zweiten Kammer stets eine Diätenzahlung (Ausnahmen machen Hamburg und Bremen), jedoch in Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen und Elsaß-Lothringen auch für die Mitglieder der ersten Kammer.

II.

Bei der Gründung des deutschen Reiches war man über die Regelung des Diätenanspruchs sehr verschiedener Ansicht und bei Beratung der Reichsverfassung im Norddeutschen Bund hat die Erörterung des Artikels 32 im Jahre 1867 zu erregten Debatten Anlaß gegeben. Während bei der Festlegung der Reichsverfassung die preußische Verfassung zum Vorbild genommen wurde, ist man gerade im Artikel 20 und Artikel 32 von ihr abgewichen. Von der Regierung wurde der Vorschlag gemacht, keine Diäten für die Mitglieder des Reichstages zu zahlen, jedoch wurde in der ersten Beratung

ein entgegengesetzter Antrag der Abgeordneten von Weber und Thünen angenommen. Danach sollte der Artikel 32 folgendermaßen lauten:

„Die Mitglieder des Reichstages erhalten aus der Bundeskasse Reisekosten und Diäten nach Maßgabe des Gesetzes. Bis zum Erlaß dieses Gesetzes stellt das Bundes-Präsidium die Höhe derselben fest. Ein Verzicht auf Reisekosten und Diäten ist unstatthaft."

Erst dadurch, daß bei der Schlußberatung vom April 1867 Fürst Bismarck erklärte, daß die Annahme dieses Antrages für die verbündeten Regierungen eine Unmöglichkeit wäre, und daß daran eventuell das Zustandekommen der ganzen Verfassung scheitern würde, ist der Regierungsentwurf im verfassungsberatenden Reichstag von 1867 durchgesetzt worden, der folgenden Wortlaut hatte:

„Die Mitglieder des Reichstages dürfen als solche keine Besoldung oder Entschädigung beziehen."

Fast bei jeder Session wurde der Antrag gestellt, Diäten für die Reichstagsmitglieder einzuführen, und auch vom Reichstag seit 1871 stets angenommen. Diese Anträge scheiterten aber immer an dem Verhalten des Bundesrates. Vom positiven Reichsrecht selbst ist der Grundsatz der Diätenlosigkeit der Reichstagsabgeordneten wiederholt durchbrochen worden und zwar wurde durch Reichsgesetz vom 20. Februar 1876 den Mitgliedern der Justizkommission eine Entschädigung zugebilligt, ebenfalls durch Gesetz vom 20. Juni 1902 den Mitgliedern der Zolltarifkommission. Schließlich gewann doch die neuzeitliche Bestrebung im Reichstag die Überhand. Im Jahre 1906 wurde ein Antrag vom Zentrum und von dem Nationalliberalen (Bassermann) auf Diätenzahlung durchgesetzt, und es wurde das Gesetz, betreffend die Änderung des Artikels 32 der Reichsverfassung beschlossen, das am 20. Mai 1906 dann in Kraft trat und den Wortlaut des Artikels 32 dahin abänderte, daß es jetzt heißt:

„Die Mitglieder der Reichsverfassung dürfen als solche keine Besoldung beziehen. Sie erhalten eine Entschädigung nach Maßgabe des Gesetzes."

Gleichzeitig wurde das Gesetz, betreffend die Gewährung einer Entschädigung an die Mitglieder des Reichstages vom gleichen Datum erlassen.

Es ist klar, daß die Regierung, als sie sich mit aller Kraft für die Diätenlosigkeit einsetzte, ihre gewichtigen Gründe gehabt hat. Man sah in der nichtentgeltlichen Tätigkeit der Reichstagsmitglieder ein Gegenmittel gegen die noch nicht erprobten Wirkungen des allgemeinen Wahlrechtes. Ohne auf die Einzelheiten der Verhandlungen genauer einzugehen, wollen wir kurz die Gründe, die von den Gegnern der Diätenzahlung angeführt wurden, skizzieren. Es wurde befürchtet, daß bei dem allgemeinen Wahlrecht zu viel radikale Elemente Zutritt zu dem Reichstag bekommen würden und dadurch das Wohl des Reiches gefährdet werde. Man wollte daher von vornherein die Aufmerksamkeit des Volkes beim Aussuchen ihrer Vertreter für den Reichstag auf die Männer lenken, die durch Besitz, durch Intelligenz, jedenfalls durch ihre gesicherte materielle Position eine hervorragende Stellung in ihrem Kreise einnähmen. (Vergleiche Rede des Bundes-Kommissars Staatsministers Grafen zu Eulenburg vom 15. April 1867, stenographischer Bericht Seite 708). Ferner mußte das Volk vor den sogenannten Berufsparlamentarier geschützt werden, (Vergleiche Rede des Fürsten Bismarck vom 19. April 1871, stenographischer Bericht Seite 298 und vom 26. November 1884, stenographischer Bericht Seite 30), die gerade wie 1848 bei dem neuaufblühenden parlamentarischen Leben auftauchen würden und, den Bedürfnissen des Volkes fremd, keine ersprießlichen Werke schaffen könnten. Ferner könnte durch Gewährung von Diäten das Proletariat der Intelligenz (vergleiche Rede des Abgeordneten Wagner vom 30. März 1867, stenographischer Bericht Seite 471) herangelockt werden, das sich aus Leuten zusammensetzte, die es im bürgerlichen

Leben zu nichts gebracht hatten und die, wenn sie infolge der Diäten ihr Leben fristen könnten, sich an ihren eigenen Worten berauschen würden, ohne irgend welche ersprießlichen Handlungen auszuführen und nennenswerte sachliche Erfolge zu erzielen. Es lag schließlich noch die Gefahr vor, daß die politische Unreife des Volkes, dem so plötzlich das allgemeine, gleiche, unmittelbare und nicht durch die Scheu vor der Öffentlichkeit gehemmte, geheime Wahlrecht verliehen wurde, von demagogischen Elementen ausgenützt würde, die nur für sich Ruhm und Ehre, oder sogar nur pekuniäre Vorteile erstrebten, ohne das Wohl des Volkes im Auge zu haben.

Ferner könnten auch — führte man damals aus — von vielen, um sich möglichst lange die Vorteile der Diätenzahlungen zu sichern, oder auch nur in der gesellschaftlichen Stellung als Abgeordnete des Volkes in der Reichshauptstadt eine Rolle zu spielen, die Tagungen des Reichstages ungebührlich in die Länge gezogen werden. Und es mußte gerade das Streben des deutschen Volkes sein, kurze Sitzungen zu haben. Wir wollen hierzu die Worte von Bismarck, die er an der vorher erwähnten Stelle, am 19. April 1871 ausgesprochen hat, anführen:

„Wenn die Volksvertretungen wirklich ein lebendiges Bild der Bevölkerung zu geben fortfahren sollen, so müssen wir notwendig kurze Parlamentssitzungen haben, sonst können all diejenigen Leute, die noch etwas anderes in der Welt zu tun haben — Gott sei Dank sind wir Deutschen derart, daß jeder so ziemlich seinen Beruf hat, dem er sich nicht zu lange entfremdet — ich sage, sonst könnten diese Leute sich nicht bereitwillig und mit voller Hingabe dazu herbeilassen, als Wahlkandidaten aufzutreten. Nur kurze Parlamentssitzungen machen es möglich, daß alle Berufskreise, und gerade die tüchtigsten und treuesten in ihrem bürgerlichen Berufe sich die Zeit abmüssigen können, daß sie dem Vaterlande auch hier an dieser Stelle ihre Dienste weihen. Nun ist das,

meine Herren, eine Erfahrungssache, daß diätenlose Sitzungen immer kürzer sind, als diejenigen, bei denen Diäten gegeben werden."

Endlich muß man auch die Gesichtspunkte, die der Abgeordnete Wagner (l. c. Seite 471) vorbringt, in Betracht ziehen, daß die Diätenlosigkeit auch im Prinzip der Selbstverwaltung liege, die „das System der Ehrenämter durch alle Instanzen wolle", und daß nun nicht gerade in dem erhabensten Berufe als Vertreter des deutschen Volkes eine Inkonsequenz gewählt werden könne. Zum Schlusse liegt auch in der Diätenzahlung die Gefahr, daß die Abgeordneten ihre freie Haltung gegenüber den Wählern verlieren können, infolge der Befürchtung, sich für die nächste Wahlperiode die Sympathie der Wählerschaft zu verscherzen und dadurch um die Einkünfte des Mandats zu kommen. Es könnte dann ferner auch ihre Freiheit gegenüber der Regierung eine Eindämmung erleiden, indem die Regierung bei einer nicht gefügigen Haltung der Abgeordneten durch Vertagung oder Schließung des Hauses die Einnahmequelle der Diäten aufheben könnte.

Wenn wir diese Gründe, die für die Diätenlosigkeit sprechen, betrachten, muß man sich wundern, daß schließlich doch die Regierung von ihrem Standpunkt abgegangen ist. Jedoch müssen wir bedenken, daß die Hoffnungen, die damals an Artikel 32 geknüpft waren, sich nicht erfüllt haben. Der Hauptgrund der Regierung war, wie wir gesehen haben, ein „Korrektiv gegen das allgemeine Wahlrecht" zu haben. (Vergleiche Rede des Bundeskommissars Staatsministers Freiherr von Friesen vom 30. März 1867, stenographischer Bericht Seite 476 und auch andere Reden der Regierungsvertreter). Aber gerade die Elemente, die vom Reichstag ferngehalten werden sollten, haben sich trotz Artikel 32 Zutritt dazu verschafft. Denn die soizaldemokratische Partei, gegen die dieser Artikel hauptsächlich gemünzt war, fand kein Hindernis in der Diätenlosigkeit. Dadurch, daß sie sich durch ihre Agitation immer mehr Anhänger erwarb, und sich in-

folgedessen ihre Parteikasse füllte, hatte sie die Möglichkeit einen Teil dieser Mittel in offener Übertretung des Gesetzes — die juristischen Gesichtspunkte dieser Handlungsweise werden wir weiter unten erörtern — zur Unterstützung ihrer mittellosen Reichstagsabgeordneten zu verwenden. Infolge ihres Vorgehens sah sich auch die Fortschrittliche Partei gezwungen, ihre Vertreter in Stand zu setzen, die pekuniären Lasten der Reichstagsmitgliedschaft zu tragen, und sie beschloss am 17. Februar 1881, eine gewisse Summe (M. 500.00 mindestens für jede Sitzung) für die außerhalb der Hauptstadt wohnenden Mitglieder ihrer Partei, welche zugleich Reichstagsabgeordnete waren, auszusetzen.

Andere Elemente, nämlich durch einseitige Wissenschaftlichkeit den Bedürfnissen des Volkes fremde Männer, sind allerdings dem Reichstag ferngeblieben, und wir merken deutlich im Reichstag das Vorherrschen der Industriellen und der Grundbesitzer, solcher Elemente also, die in steter und enger Fühlung mit den Interessen der Volkswirtschaft leben. Wir müssen, wenn wir uns wundern, welche Bedeutung diesem Punkte von der Regierung beigelegt wurde, uns in die Stimmung der preußischen Konfliktszeit hineinversetzen, wie es Meyer, Wahlrecht Seite 515, betont. Im Jahre 1906 war diese Befürchtung nicht mehr so aktuell. Denn nach der glänzenden Rechtfertigung der Bismarck'schen Politik konnte man sich sagen, daß das Volk und auch der Reichstag sich kaum mehr zu einer solchen Stellungnahme hinreißen lassen würde, wie es das preußische Abgeordnetenhaus damals getan hat. Hierzu war das deutsche Volk inzwischen zu politisch geschult.

Außerdem ging man 1867 von einer Voraussetzung aus, die sich dann nicht bewahrheitet hat. Denn wie es Hubrich in seiner Schrift „die Diätenfrage usw." Seite 12 hervorhebt,

> „glaubte man gerade nach dem Kriege von 1866 in hohen Kreisen Norddeutschlands zum Teil, einem großen wirtschaftlichen Aufschwunge und einer dauernden Vermehrung des Wohlstandes auch in den breiteren Schichten der Nation entgegenzugehen. Es war damals das Wort im Schwange, daß man „heidenmäßig viel Geld besitze"

(vergleiche dazu auch die Rede des Staatsministers Dr. Graf von Posadowsky-Wehner in der Sitzung am 26. April 1906, stenographischer Bericht Seite 2708 C). Jedoch hat sich diese Hoffnung nicht in so glänzendem Sinne erfüllt. Denn gerade durch die erstrebte Mitgliedschaft der am Wirtschaftsleben beteiligten Kreise trat eine chronische Beschlußunfähigkeit des Hauses ein. Da trotz der Diätenlosigkeit sich wegen der enormen Arbeitslast die einzelnen Verhandlungen sehr oft in die Länge zogen, waren sehr wenige Mitglieder imstande, die Verluste ohne weiteres zu tragen, die in ihrem Betriebe, der doch bei den meisten noch im Entstehen oder Aufblühen war, durch ihre Abwesenheit entstanden. So ergingen „notorisch in den wichtigsten Angelegenheiten Reichstagsbeschlüsse, obwohl nicht entfernt die verfassungsmäßige Beschlußfähigkeitsziffer von 199 Reichstagsmitgliedern vorlag." (Vergleiche Hubrich l. c. Seite 12). Außerdem liegt auch in der Diätenlosigkeit eine erhebliche Benachteiligung der entfernter wohnenden Abgeordneten (vergleiche Rede des Staatsministers Dr. Graf von Posadowsky-Wehner l. c. 27. Stenographischer Bericht Seite 2709 A betreffs der süddeutschen Abgeordneten und die Rede des Abgeordneten von Kardorff am 15. Mai 1906 stenographischer Bericht Seite 3199 D betreffs der Elsäßer, die in jeder Session höchstens 2—3 Tage erschienen sind[1])). Infolge dieser seltenen Teilnahme vieler

1) Diesem Übelstande wurde allerdings durch das Gesetz vom 18. Februar 1874 durch Gewährung freier Eisenbahnfahrt für die Abgeordneten, die dann durch Bundesratsbeschluß vom 13. November 1884 auf die Strecke zwischen dem Wohnort des Abgeordneten und Berlin beschränkt wurde, einigermaßen Rechnung getragen, jedoch konnte den entfernter wohnenden Abgeordneten die Zeit, die sie durch die großen Entfernungen verloren hatten, nicht ersetzt werden.

Abgeordneter an den Sitzungen hatte der ganze Geschäftsgang im Reichstag zu leiden und außerdem wurde in den Kommissionen der damit zusammenhängende Wechsel der Mitglieder lebhaft beklagt. (Vergleiche Rede des Staatsministers Dr. Graf von Posadowsky-Wehner l. c. Seite 2708 D).

Zum Schlusse müssen wir nun noch feststellen, daß das letzte Moment, welches für die Diätenlosigkeit angeführt wurde, nämlich, daß durch die Diätenzahlung eine zu große Bindung gegenüber der Wählerschaft und der Regierung zu befürchten sei, durch die Duldung der Zahlung von Parteidiäten hinfällig geworden ist. Denn durch dieses Mittel wird ein viel größerer Druck von der Wählerschaft auf den Vertreter ausgeübt und geradezu der Artikel 29 RV. illusorisch gemacht.

Es ist daher nur mit Freuden zu begrüßen, daß die Regierung im Jahre 1906 dem Drange des Reichstages, der, wie wir gesehen haben, vorher schon 14 Anträge deswegen gestellt hatte, nachgegeben und Diäten für die Reichstagsmitglieder eingeführt hat, zumal sie schon früher, wie oben ersichtlich, ihrem Prinzip untreu geworden ist. Es hat ja die alte Fassung des Artikels 32 kein Hindernis für die linksstehenden Parteien gebildet, in den Reichstag zu kommen und nur die Parteien, die an der Wahrung der Verfassung festhielten und keine Parteidiäten zahlten, hatten hierdurch einen Nachteil. Denn erst durch das neue Diätengesetz wurde auch ihnen die Möglichkeit gegeben, ihre Vertreter unter den nicht so Bemittelten zu suchen, die durch ihre Intelligenz und ihre Begabung doch sich häufig für ihre Interessen sehr gut eigneten.

In Preußen waren bei der Regelung der Diätenfrage nicht erst so lange Debatten und schwierige Erörterungen nötig und ist diese Frage auch nie von einer so grundlegenden Bedeutung gewesen. Denn der hauptsächlichste Gesichtspunkt, das Vordrängen unberufener Elemente fernzuhalten,

fiel bei dem preußischen Landtag weg. Durch das öffentliche, indirekte Dreiklassenwahlrecht war eine sichere Garantie gegen das zu große Überwiegen der radikalen, dem Staate nicht erwünschten Kreise gegeben. Wie wir ja oben gesehen haben, ist erst durch Abweichung vom preußischen Vorbild in Bezug auf das Wahlrecht die Diätenfrage für das deutsche Reich so akut geworden.

Der Artikel 85 der preußischen Verfassung, der das Diätenrecht regelt, ist daher ohne weiteres aus dem Artikel 80 des Verfassungsentwurfs übernommen und auch späterhin nicht mehr abgeändert worden. Das die Höhe des Diätenanspruchs regelnde Gesetz erschien allerdings erst am 30. März 1873. Bis dahin erhielten die Abgeordneten ihre Entschädigung auf Grund einer Königlichen Order vom 23. Februar 1849. Das Gesetz vom 30. März 1873 bestimmte die Höhe der Diäten nach Talern oder Silbergroschen und für die Reisekosten die Entfernung in Meilen. Durch Gesetz vom 24. Juli 1876 wurde für die Höhe der Summe die Markwährung und für die Reiseentschädigung die Kilometerzahl zu Grunde gelegt. Der § 2 dieses Gesetzes verweist bezüglich der Berechnung der Reisekosten auf die Vorschriften, die für Staatsbeamte gelten und gegenwärtig auf Gesetz vom 26. Juli 1910 beruhen. In der neuesten Zeit sind Bestrebungen im Abgeordnetenhaus gemacht worden, das Diätengesetz abzuändern und dem Diätenrecht des Reichstages mehr anzupassen. Diese Bestrebungen haben Aussicht auf Erfolg. Da jedoch noch darüber keine authentischen gedruckten Berichte vorliegen und auch sonst zur Zeit noch nichts Genaueres festzustellen war, kann der neue Entwurf hier noch nicht berücksichtigt werden.

III.

Wir wollen jetzt, nachdem wir uns mit der Geschichte der Diäten und ihrer politischen Ursachen beschäftigt haben, vom Rechtsstandpunkt genauer mit dem Begriff der Diäten

befassen. Wenn wir das Wort „Diäten" etymologisch zwar vom lateinischen Dies ableiten müssen, es also streng genommen nur als Tagegeld zu übersetzen ist, so haben wir allerdings in unserer Abhandlung dieses Wort im weiteren Sinne gebraucht und darunter jede Art der Entschädigung verstanden, die den Abgeordneten des Volks für ihre Tätigkeit gewährt wird[1]).

Die Zahlung der Diäten erfolgt nach verschiedenen Systemen und je nachdem wechselt auch ihre juristische Konstruktion. Im deutschen Reich haben wir die Zahlung einer gewissen Summe, M. 3000.00, von der für jeden Tag der Abwesenheit an Plenarsitzungen M. 20.00 abgezogen werden. Als was stellt sich nun diese Zahlung dar? Klar ist es, daß wir darunter nicht die Zahlung eines Gehaltes zu verstehen haben. Denn trotz der Gewährung der Diäten ist die Tätigkeit des Abgeordneten eine rein ehrenamtliche und er erhält kein Entgelt für seine Arbeit, sondern die Summe von M. 3000.00 soll lediglich einen Teil des Betrages darstellen, „den etwa ein Fremder in Berlin bei mittleren Ansprüchen für Wohnung und Verpflegung in einem, dem Durchschnitt der Dauer der Tagung entsprechenden Zeitraum aufwenden muß." (Vergleiche Dambitsch Seite 477). Daß diese Summe nur einen Teil des Betrages darstellt, werden wir weiter unten nachweisen.

Aus denselben Gründen ist dieses Geld auch nicht als eine Besoldung aufzufassen, die ja „eine nach Art eines Gehaltes fixierte dauernde Einnahme" darstellt. (Hubrich Seite 4). Außerdem steht der Abgeordnete ja nicht wie der Beamte in einem Verhältnis der dienstlichen Unterordnung, wie wir später noch genauer zu untersuchen haben. Die Auffassung der Diäten als ein Gehalt ist nur dort gerechtfertigt,

1) Im gewissen Sinne findet diese Auslegung auch ihre Rechtfertigung, wenn man das Wort „Diäten" mit dem griechischen *δίαιτα* = Lebensunterhalt im Zusammenhang bringt.

wo die Höhe der Entschädigung im Verhältnis zur Arbeitsleistung steht und wo die Tätigkeit des Abgeordneten als Beruf gilt, der vollkommen seine Zeit ausfüllt. Dies ist z. B. bei den Vereinigten Staaten von Nord-Amerika und bei Frankreich der Fall. Die Auffassung als Besoldung lehnt der Gesetzgeber selbst ausdrücklich ab, indem er im Artikel 32 sagt:

„Die Mitglieder des Reichstages dürfen als solche keine Besoldung beziehen"

und im Gesetz vom 21. Mai 1906 stets von einer jährlichen Aufwandsentschädigung spricht.

Laband definiert diese Aufwandsentschädigung nun als eine „Jahresrente" deren Bezug an eine Bedingung geknüpft sei, nämlich die Anwesenheit in den Plenarsitzungen des Reichstages. Dieser Auffassung muß man zweierlei entgegenhalten. Dadurch, daß der Reichstag eine Pauschalsumme gewährt, von der beim Nichterscheinen Abzüge gemacht werden, kann man es höchstens so ausdrücken, daß „nicht die Anwesenheit in den Plenarsitzungen Bedingung des Abzuges ist, sondern gerade die Abwesenheit Bedingung des Abzuges." (Vergleiche Pitamic Seite 43). Ferner weist noch Hatschek Seite 615 nach, daß es vorkommen kann, daß, wenn ein Mitglied bei kurzen Tagungen des Reichstages (in Betracht käme 1909/10), bei allen Plenarsitzungen während der Sitzungsperiode gefehlt hat, ihm dennoch ein Teil der Jahresrente (in dem angeführten Beispiel M. 1460.00) ausgezahlt würden. Wir sehen also, daß diese Definition Laband's nicht für die Diäten im deutschen Reichstag voll ausreicht.

Jellinek erklärt Seite 171 die Diäten als eine öffentlichrechtliche Alimentation der Abgeordneten und Pitamic schließt sich auf Seite 45 seiner Definition an und erklärt,

„Diäten sind eine öffentlich rechtliche Alimentation des Abgeordneten während der Ausübung seiner Abgeordnetenfunktion."

Auch diese Definition ist für den Diätenanspruch des Reichstages nicht haltbar. Denn welche Veranlassung zur Alimentation für den Staat liegt denn vor, wenn der Abgeordnete garnicht zu den Sitzungen erscheint? Trotzdem erhält er dann noch, wie wir vorhin gesehen haben, einen beträchtlichen Geldbetrag, der doch wohl kaum als Alimentation während einer Ausübung seiner Abgeordnetenfunktion angesehen werden kann. Außerdem spricht eine derartige Diätenverteilung, wie sie § 1b des Gesetzes von 1906 gibt, nicht für den Alimentationscharakter, da für eine außerordentliche Sommertagung keine Entschädigung geleistet wird. Endlich wird ja auch dann keine Alimentation gewährt, wenn der Abgeordnete infolge Krankheit oder ähnlicher unverschuldeter Unglücksfälle am Erscheinen verhindert ist, und dann wäre doch sicherlich eine Alimentation am Platze. Wenn wir z. B. annehmen, der Abgeordnete weilt während der Tagung des Reichstages in Berlin und ist an zwei Tagen der Woche infolge Krankheit nicht im Reichstage erschienen, während er sonst an den Sitzungen teilgenommen hat, dann ist er ja in Ausübung seiner Abgeordnetenfunktion in Berlin, und es wird ihm trotzdem für die zwei Tage kein Unterhalt gewährt.

Am besten trifft die Definition Hatschecks Seite 615 das Wesen der Diätenzahlung. Denn er vergleicht sie mit dem Dienstaufwand der Staatsbeamten, „der darin besteht, daß den Beamten Repräsentationsgelder als Entschädigung für unvermeidlichen Dienstaufwand an bestimmten Orten und bei Bekleidung gewisser Stellungen gezahlt werden." Dieser Begriff hält auch all den Argumenten stand, die gegen die oben angeführten Erklärungen sprechen. Die Summe, die übrig bleibt, wenn der Abgeordnete selbst an keiner Sitzung teilgenommen hat, stellt sich als Pauschalsumme dar, die ihm für die Repräsentation in seiner allgemeinen Stellung als Mitglied des deutschen Reichstages gewährt wird. Denn diese Position bringt zum wenigsten doch in seinem Wohnorte, der meistens in seinem Wahlkreise liegen wird, gewisse

gesellschaftliche Pflichten mit sich. Nimmt der Abgeordnete nun an den Sitzungen des Reichstags inBerlin teil, so kommen zu dem oben genannten Restbetrag für jede Plenarsitzung noch M. 20.00 hinzu, die im allgemeinen die Kosten seines Aufenthaltes in Berlin selbst decken werden. Allein als Tagegeld für seine Anwesenheit zu den Sitzungen können wir den ganzen Betrag nicht betrachten, wie es Dambitsch in dem oben erwähnten Zitat macht. Fernerhin unterscheidet sich der Dienstaufwand von einem Gehalt oder einer Alimentation folgendermaßen, daß dort der Lebensunterhalt, hier aber nur ein Teil des Aufwandes, den der Beamte bezw. Abgeordnete vermöge seiner Stellung machen muß, gedeckt werden soll. Wir kommen also zu dem Ergebnis, daß die Diätenzahlung sich darstellt als „eine Entschädigung für Auslagen, welche von einem Staatsorgan aus Anlaß der Ausübung seiner Organstellung (des öffentlichen Mandats) zu machen sind, (vergleiche dazu auch die Ansicht des Grafen von Posadowsky-Wehner, die er in der Kommission für den Entwurf des Gesetzes von 1906 vertreten hat, stenographischer Bericht Seite 3138 D in der Rede des Abgeordneten Gröber).

Nunmehr wollen wir uns gewissen rechtlichen Sonderheiten zuwenden, die für den Diätenanspruch gegeben sind. auf das Entstehen und Erlöschen des Anspruchs brauchen wir hier nicht näher einzugehen, da sich hierin keine Eigentümlichkeiten bieten. Dagegen hängt es mit der Natur der Diäten als Dienstaufwand eng zusammen, daß der Anspruch streng persönlich ist. Infolgedessen bestimmt § 8 des Diätengesetzes, daß dieser Anspruch nicht übertragbar ist. Es soll sich der Abgeordnete nicht durch irgend welche Geldgeschäfte schon vorher außer stand setzen, den von ihm verlangten Repräsentationspflichten nachzukommen. Daraus ergibt sich auch die Unpfändbarkeit der Diäten, § 850 bezw. 851 ZPO. Selbstverständlich ist es freilich, daß der Abgeordnete mit der ihm ausbezahlten Summe später anfangen kann, was er will.

Eigenartig ist ferner die cessio legis im § 9, wonach der Ehefrau die fälligen Diäten ohne Nachweis des Erbrechtes ausgezahlt werden können. Diese Bestimmung läßt sich wohl nur damit begründen, wie es Hatschek tut, daß sich aus der in der Ehe liegenden Lebensgemeinschaft (§ 1353 BGB.) auch eine Aufwandsgemeinschaft ergibt.

Steuertechnisch sind die Diäten als Dienstaufwand nicht in Ansatz zu bringen. (Vergleiche dazu § 15/3 des preußischen Einkommensteuergesetzes). Diese Ansicht findet auch ihre Rechtfertigung in den Worten des Grafen von Posadowsky-Wehner:

„Nach meiner persönlichen Auffassung würden die Aufwandsentschädigungen der Mitglieder des Reichstags der Besteuerung eben so wenig unterliegen, wie die Repräsentations- oder Tage-Gelder der Beamten."

(Vergleiche das vorhin erwähnte Zitat).

§ 8 Satz 1 sagt, daß ein Verzicht auf diese Aufwandsentschädigung unzulässig ist, und dieses hat wohl hauptsächlich politische Gründe. Durch einen eventuellen Verzicht könnte unter Umständen ein Einfluß auf die Wählerschaft und die Regierung ausgeübt werden. Besonders liegt aber die Gefahr vor, daß die vermögenden Abgeordneten, für die es kein eigentliches Opfer bedeutet, auf die Diäten zu verzichten auf die nicht so bemittelten Abgeordneten herabsehen könnten und die Annahme von Diäten etwa wie ein Armutszeugnis wirken würde.

Bei dieser Betrachtung wollen wir gleich noch auf die Handhabung der Abzüge beim Fehlen in den Plenarsitzungen eingehen. Diese Abzüge werden erstens gemacht, wenn der Abgeordnete sich nicht in die Anwesenheitsliste eingetragen und ferner, wenn er nicht an einer namentlichen Abstimmung teilgenommen hat (§ 4). Diese Maßnahmen sind lediglich eingeführt, um der mangelnden Teilnahme an den Sitzungen abzuhelfen. Jedoch ist die Bedeutung des § 4/2 wieder dadurch aufgehoben, daß namentliche Abstimmungen stets in

der vorhergehenden Sitzung beantragt werden müssen. Die Abzüge sollen keinen Strafecharakter haben, denn sie treten auch beim unverschuldeten Fehlen, z. B. bei Krankheit und auch bei entschuldigtem Fehlen, z. B. wenn der Abgeordnete regelrecht Urlaub gehabt hat, ein, da er ja dann der Vorschrift des § 4 Absatz 1 nicht nachkommen kann. Das System der Anwesenheitslisten ist gewählt worden, um das Odiose, das jeder Kontrolle anhaftet, zu mildern. Denn dabei braucht der Abgeordnete nicht nachzuweisen, daß er an der Sitzung teilgenommen hat, sondern ihm muß nachgewiesen werden, daß er gefehlt hat. Eine genauere Casuistik über die diesbezüglichen Streitfragen findet sich Hatschek Seite 618.

Der § 6 des Gesetzes, bezüglich der Doppelmandate, hat bei der Beratung zu lebhaften Diskussionen Anlaß gegeben, doch ist es, wenn dieses System auch einige Mißstände aufweist, zweifellos eine bessere Lösung, als wenn die einzelstaatliche Entschädigung bestehen geblieben wäre und die Reichstagsdiäten um diesen Betrag gekürzt wären. Denn dann hätte es ausgesehen, als wenn die Reichstagsabgeordneten, die Vertreter des gesamten deutschen Volkes, vermittels der Diäten der einzelnen Staaten entschädigt würden, was doch sicherlich einen schlechten Eindruck gemacht hätte.

Zum Schlusse wollen wir noch einen kurzen Blick auf den Rechtsweg werfen, der den Abgeordneten gegeben ist, seine Diätenansprüche geltend zu machen. Falls ihm auf Grund des Diätengesetzes, z. B. wenn er vergessen hat, sich in die Liste einzutragen, oder aus irgend einem andern Grunde, ein Abzug gemacht wird, so steht ihm zur Geltendmachung seines Anspruchs nicht der ordentliche Rechtsweg offen, da dann dadurch der Richter gezwungen sein würde, Handlungen des Reichstages nachzuprüfen, was gegen die Reichsverfassung verstoßen würde. In gleicher Weise ist der Richter an die Entscheidung des Reichstags gebunden, wenn von anderer Seite Klage auf einen fälligen und aus den oben angeführten Gründen nicht gewährten Diätenbetrag erhoben würde.

Genau so, wie den Richter nach § 115 des Reichsbeamtengesetzes gewisse Entschädigungen der Disziplinar- und Verwaltungsbehörden schlechthin ohne weitere Diskussion binden.

Einfacher ist das Diätenrecht in Preußen geregelt. Hier erhalten die Abgeordneten ein Tagegeld in Höhe von M. 15.00. Ferner ist dort keine Anwesenheitskontrolle eingeführt, da das Gesetz keine Abzüge beim Fehlen kennt. Es bleibt daher höchstens dem Abgeordneten überlassen, das fällige Geld nicht zu erheben, wenn er an der Sitzung nicht teilgenommen hat. Ein Verzicht auf den Anspruch ist auch hier unmöglich.

IV.

Wir kommen nunmehr zu einer der wichtigsten Streitfragen auf dem Gebiete des Diätenrechtes, nämlich, ob in Deutschland den Abgeordneten noch von anderer Seite, als dem Reiche, Entschädigungen gewährt werden dürfen. In der Wissenschaft stehen sich hierüber mehrere Ansichten gegenüber. Laband und mit ihm die Mehrzahl der staatsrechtlichen Schriftsteller, wie: Zorn, v. Mohl, Arndt, Dambitsch, v. Jagemann und Hubrich u. a. nehmen den Standpunkt ein, daß jede andere Entschädigung der Reichstagsmitglieder verboten ist. Thudichum, v. Rönne u. a. vertreten die Meinung, daß es nur den öffentlichen Kassen verboten ist, die Abgeordneten noch besonders zu entschädigen. Die Judikatur hat der Ansicht Laband's den Vorzug gegeben.

Um in diesem Widerstreit der Meinungen zu einer Entschädigung kommen zu können, wollen wir näher auf den Wortlaut des Artikels 32 eingehen. Der Artikel 32 lautet:

> „Die Mitglieder des Reichstages dürfen als solche keine Besoldung beziehen. Sie erhalten eine Entschädigung nach Maßgabe des Gesetzes."

Greift der Begriff „Besoldung" nun sämtliche Zahlungen in sich, die, von welcher Seite es auch immer sei, an Abgeordnete geleistet werden können? Laband, Staatsrecht Seite 361,

bejaht diese Frage, indem er unter Besoldung jede Vermögenszuwendung versteht, „welche jemand dafür gewährt wird, daß er Mitglied des Reichstages ist, ohne Unterschied, ob diese Zuwendung in periodisch sich erneuernden Zahlungen oder in einer einmaligen Dotation besteht, und ob sie in Geld oder anderen Wertobjekten gewährt wird." Durch diese weite Auslegung des Begriffs Besoldung kommt Laband ohne weiteres zu dem Resultat, daß der Artikel 32 jede Art der Vermögenszuwendung umfasse. Eine ebenso weite Auffassung des Begriffs Besoldung finden wir bei Dambitsch Seite 477.

Wenn wir auch Laband's Ansicht im Resultat zustimmen, so können wir doch nicht die Art seiner Beweisführung wählen. Denn nach dem allgemeinen Sprachgebrauch läßt sich das Wort Besoldung nicht so weit ausdehnen, vielmehr müssen wir, wie wir es oben schon bei der Begriffsbestimmung der Diäten getan haben, den Worten Hubrichs zustimmen, der unter Besoldung eine, nach Art eines Gehaltes fixierte dauernde Einnahme verstanden wissen will. Ähnlich drückt es auch das Reichsgericht, Band 16, Seite 91 aus, indem es sagt: daß man bei Besoldung an

> „das Erfordernis einer gewissen Dauer oder periodischen Wiederkehr der Einnahme"

denkt. Außerdem verbindet sich noch mit dem Begriff der Besoldung das Moment der dienstlichen Unterordnung (vergleiche dazu Pitamic Seite 41). Verschiedentlich wird auch behauptet, daß für den Begriff der Besoldung eine Zahlung aus öffentlichen Mitteln erforderlich ist, jedoch möchte ich mich dieser Ansicht nicht anschließen, die außerdem ja nicht vorherrschend ist. (Vergleiche Reichsgericht l. c.). Jedenfalls sehen wir aber, daß wir unter Besoldung nicht jede Gewährung eines Geldbetrages verstehen können. Aus diesen Gründen wird auch in der alten Fassung des Artikels 32 zu dem Worte Besoldung noch Entschädigung hinzugefügt, denn Entschädigung umfaßt jede Gewährung einer Vergüti-

gung ohne Rücksicht auf die Bezugsquelle. (Vergleiche Reichsgericht) oder, wie Hubrich es ausdrückt, will das Gesetz darunter

> „einen Ersatz für die mit dem parlamentarischen Berufe verknüpften Aufwendungen und Verluste"

verstehen. Wir kämen also hierbei zu dem Ergebnis, daß nach dem Wortlaut für das alte Recht die Gewährung jeder Art von Geldzahlungen für Abgeordnete verboten ist, — ohne daß wir deswegen den Begriff Besoldung gewaltsam ausdehnen müssen — und daß somit die Ansicht Rönne's usw. wenigstens für die Zeit vor 1906 unzutreffend ist.

Dagegen fehlt aber in der neuen Fassung in dem Teil, der das Verbot enthält, der Begriff der Entschädigung und erst im zweiten Satz, der auf das Diätengesetz verweist, finden wir ihn wieder. Danach würde sich also das Verbot nur auf dauernde Bezüge richten, die von einem übergeordneten Verband gezahlt werden. Jedoch glaube ich, daß der Artikel 32, Satz 2 nicht lediglich auf das Diätengesetz verweisen will, sondern daß in diesen Worten das alte Verbot einer anderweitigen Entschädigung als das reichsrechtliche liegen soll. Man wollte nur nicht wie früher sagen, die Abgeordneten sollen gar keine Entschädigung beziehen, denn eine Entschädigung erhalten sie ja jetzt vom Reiche, und darum hat man das Wort Entschädigung im ersten Satz ausgelassen. In dem zweiten Satz will man auf das Reichsdiätengesetz hinweisen und gleichzeitig ausdrücken, daß die Regelung reichsrechtlich nach Maßgabe des Gesetzes erfolgt und somit jede anderweitige Entschädigung ausgeschlossen ist. Derselben Ansicht ist auch Dambitsch, indem er Seite 477 sagt:

> „Das Verbot bezieht sich namentlich auf die Entschädigung aus Privatmitteln, wie vom Reichsgericht ..... sogar schon bei der früheren Fassung des Artikels 32 angenommen wurde, jetzt aber ohne jeden Zweifel ist, da eine Entschädigung aus öffentlichen Mitteln den Abgeordneten gewährt wird."

Also wäre auch nach der neuen Fassung des Artikels 32 jede Art einer Zahlung für die Abgeordnetentätigkeit untersagt. In dem Gesetze wird ferner von dem Verbot des „Beziehens" einer Besoldung gesprochen. Wir müssen daher näher untersuchen, ob nicht dieser Begriff etwa eine Einschränkung darstellen soll und man darunter nur ein Verbot an die Abgeordneten erblicken kann, keine Geldzahlung anzunehmen, oder ob sich der Wortlaut nicht auch auf diejenigen beziehen soll, welche die Zahlung gewähren. Jedoch wäre diese letztere Annahme irrig, und es treffen die Ausführungen zu, die Hubrich in Übereinstimmung mit dem Reichsgericht macht, daß nämlich

> „gerade das Wort „beziehen" darauf hindeutet, daß der zweiseitige Akt des Gebens und Nehmens hier umfaßt wird",

sodaß also das Verbot in gleicher Weise die Abgeordneten, wie diejenigen, die eine Zahlung gewähren wollen, umfaßt. Keineswegs finden wir aber irgend einen Beleg in den Worten des Gesetzes für die Anschauung Thudichums (Seite 208),

> „daß alle diese Ausdrücke nur auf rechtliche Ansprüche an öffentlichen Kassen oder wenigstens Gewährung aus solchen"

passen.

Es bleiben nun noch zur Interpretation die Worte:

> „die Abgeordneten als solche"

übrig, die gleichfalls zu vielen Controversen Anlaß gegeben haben. Denn sie sind ebenfalls von den Schriftstellern der von uns nicht geteilten Ansicht, als ein Moment zur Begründung ihrer Auffassung angesehen worden. Gewiß soll in diesen Worten eine Einschränkung liegen, denn der Gesetzgeber hat doch nicht die Absicht, den Mann, der gerade Abgeordneter ist, auf einen ganz isolierten Platz zu stellen und es unmöglich zu machen, daß ihm jemand irgend eine Zahlung wegen einer Privatangelegenheit gewährt, ohne daß er sich

einer Gesetzesverletzung schuldig macht. Dazu lege kein rechtliches Interesse vor.

Insbesondere sind darunter „nicht die durch verwandtschaftliche oder sonstige persönliche Zuneigung motivierten Zuwendungen, sowie eine nachträgliche, ohne vorherige Zusicherung aus freien Stücken gewährte Ehrengabe, soweit nicht diese Form der Honorierung lediglich zur Umgehung des Gesetzes gewählt ist", (Hubrich Seite 4) zu verstehen. Es soll vielmehr damit gesagt werden, daß derartige Gewährungen verhindert werden müssen, bei denen die Besoldung oder Entschädigung im Kausalzusammenhang mit der Reichstagsmitgliedschaft steht, (vergleiche Zorn Seite 67). Daher geht die Auffassung Thudichums zu weit (Seite 208), der es für erlaubt hält, daß die Abgeordneten Jahresgehälter und Zuwendungen empfängen, die ihnen ausdrücklich zu dem Zwecke gegeben sind, um ihren Verpflichtungen als Abgeordnete nachzukommen, da

> „solche Gehälter und Geschenke der Abgeordnete doch nur als Privatperson, nicht in seiner offiziellen Eigenschaft als Reichstagsmitglied genießen und es sich daher auch nicht sagen lassen würde, daß er eine Besoldung oder Entschädigung beziehe".

Ebenso ist die Ansicht Meyers (Seite 457) nicht zu billigen, der erklärt, nur solche Zuwendungen, bei denen ausdrücklich ausgesprochen sei, daß sie dem Betreffenden in seiner Eigenschaft als Reichstagsmitglied gemacht werden sollen, seien durch die Reichsverfassung ausgeschlossen.

Denn es kommt nicht auf die Worte, sondern hauptsächlich auf das Motiv an, daß die Leistung im Zusammenhang mit der Abgeordnetentätigkeit stehen soll. Einen anderen Sinn hat die Hinzufügung der Worte „als solche" nicht. (RG. 16 Seite 92).

Ein ähnliches Verbot anderweitiger Entschädigungen, wie es im Artikel 32 für das deutsche Reich ausdrücklich gegeben ist, findet sich allerdings nicht in Preußen. Jedoch

ergibt sich meiner Überzeugung nach aus der Hervorhebung der Worte

„aus der Staatskasse"

im Artikel 85 ein stillschweigendes Verbot, aus anderen Quellen eine Entschädigung für die Abgeordnetentätigkeit zu beziehen. Doch ist es wegen dieser Frage noch nie zu einem Streitfall gekommen, weil ja stets im Abgeordnetenhaus Diäten gezahlt werden, und fernerhin wegen des Wahlrechts die linksstehenden Parteien, die hauptsächlich ihren Abgeordneten Privatentschädigungen gewährt haben, dort nicht so stark, wie im Reichstag vertreten sind, sondern mehr die Gesellschaftskreise, die pekuniär unabhängig und nicht auf anderweitige Unterstützungen angewiesen sind.

Wir wollen endlich noch einmal kurz auf die während der Reichstagsverhandlungen bezüglich dieser Frage geäußerten Ansichten eingehen. Denn wenn man auch den Materialien bei Auslegung eines Gesetzes nur geringe Bedeutung beilegen kann, so sind diese doch oft bei der Entscheidung von Streitfragen von einigem Wert. Der Abgeordnete Graf von Schulenburg erklärte bei der ersten Beratung des Artikels 32, (stenographischer Bericht 1867, Seite 477), „daß in den Amendements eine gewisse Generosität in Diätenzahlung, teils aus öffentlichem Säckel, teils aus Privatsäckel" liege, sodaß also in anderen Worten der Regierungsentwurf sich auch auf Privatmittel beziehe. Auch in der Tagung vom 15. April 1867 ist diese Frage berührt worden, indem der Abgeordnete Schulze-Delitzsch feststellte, daß der Regierungsentwurf

> „nicht nur die Nichtzahlung von Diäten aus Staatsmitteln verlange, sondern auch ein Verbot hinzufüge, daß dergleichen auch aus Privatmitteln den Abgeordneten gewährt werden dürfe."

Nur der Abgeordnete von Bennigsen nimmt den entgegengesetzten Standpunkt ein,

„daß das Zahlen einer Entschädigung an einen Abgeordneten aus Privatmitteln nicht ausgeschlossen werden sollte, noch ausgeschlossen werden könnte."

Als nun der Abgeordnete Simon in der darauffolgenden Sitzung diesen Punkt noch einmal berührte, entgegnete Graf von Bismarck, (Seite 727)

„Ich habe in den Verfassungsentwurf nichts hinein zu interpretieren, was nicht darin steht und meines Erachtens steht das nicht darin und liegt in der ganzen Lage unserer Gesetzgebungen, daß die Regierungen ohne eine strafgesetzliche Unterlage nur denen etwas verbieten können, denen sie überhaupt zu befehlen haben".

Diese Worte sind von den Gegnern unserer Anschauung dahin ausgelegt worden, daß der Artikel 32 sich nicht auf Privatentschädigungen erstrecken kann, jedoch ist diese Auffassung nicht zu teilen, da Bismarck durch Hinzufügung der Worte „meines Erachtens" nur seine persönliche Ansicht darstellen wollte, (vergleiche Reichsgericht 16 Seite 101) und außerdem wahrscheinlich damit nur gesagt werden sollte, daß das Diätengesetz, da es keine strafrechtlichen Folgen nach sich ziehe, eine lex imperfecta sei. Die Auffassung der Regierung legt Bismarck in der Sitzung vom 30. März 1867 (in Seite 474) dar, indem er auf die Äußerung des Abgeordneten Rée, daß man das Diätengesetz durch ein nachträgliches Geschenk an den Abgeordneten umgehen könne, entgegnete:

„daß die Regierungen glauben, sich auf die Bewilligung oder Zulassung von Diäten unter keinen Umständen einlassen zu können."

Mit dem Worte „Zulassung" sollte doch sicherlich nur betont werden, daß eine Privatentschädigung von Seiten der Wählerschaft unzulässig sei, denn für die Kassen der Gliedstaaten hätte das Bewilligungsverbot genügt.

Diese Auffassung war auch späterhin im Reichstag vorherrschend. Wir wollen nur als Beispiel die Worte des

sozialdemokratischen Abgeordneten Försterling (stenographischer Bericht 1869 Seite 815) anführen:

„und wenn wir solidarisch eintreten wollen für unsere Genossen, so sagt das Gesetz: Besoldung und Entschädigung dürfen Abgeordnete nicht annehmen."

Außerdem zeigen ja die ganzen Beratungen im Reichstag 1906 auf Erlaß des neuen Diätengesetzes, das mit diesem Gesetz als wichtiger Zweck erfüllt werden sollte, den unwürdigen, in aller Augen herabsetzenden Gebrauch der Parteidiäten durch Gewährung von Staatsdiäten aufzuheben. Die Zulassung von Parteidiäten würde auch ganz und gar gegen das Prinzip der Verfassungen (Artikel 29 RV. und Artikel 78 PrVU.) verstoßen, das die Abgeordneten vollkommen unabhängig stellen will.

V.

Nachdem wir nun gesehen haben, wie weit der Umfang des Diätengesetzes sich erstreckt, müssen wir jetzt noch genauer auf die Folgen, die die Verletztung des Verbotes nach sich zieht, eingehen. Vorausschicken möchten wir, daß es dem Reiche natürlich unbenommen ist, im Wege der Gesetzgebung die Abgeordneten noch besonders zu entschädigen, wie es ja auch im Jahre 1876 für die Mitglieder der Kommission für die Justizgesetze, 1902 für die Zolltarif-Kommission und in neuerer Zeit durch Gesetz vom 2. Juni 1910 bei Beratung der Reichsversicherungsordnung geschehen ist. Wenn dagegen ein Bundesstaat eine gesonderte Entschädigung seiner Reichstagsmitglieder beschließen würde, könnte das Reich gegen ihn wegen Verletzung der Verfassung im Wege der Exekution vorgehen.

Welche Folgen zieht es aber nun für den Abgeordneten nach sich, wenn er unrechtmäßig Diäten entgegennimmt? Bismarck hat in der Session 1884/5 (stenographischer Bericht Band 1, Seite 26) erklärt:

„Jedenfalls glaube ich, daß der Abgeordnete, der Diäten aus irgend einer Quelle bezieht, wenn es amtlich konstatiert wird, die Eigenschaft als Abgeordneter dadurch ipso iure auf Grund der Verfassung verliert, und wenn es bei der Wahlprüfung konstatiert wird, daß er Diäten bezogen, meines Erachtens die Wahl für nichtig erklärt werden muß, weil der Abgeordnete die Bedingung, welche die Verfassung in Bezug auf seine Stellung im Leben von ihm fordert, nicht erfüllt."

Dieser Ansicht schließt sich auch Thudichum Seite 209 an, indem er in einem derartigen Falle einen stillschweigenden Verzicht auf das Mandat von Seiten der Abgeordneten sieht, jedoch ist diese Anschauung irrig. Wie Laband nachweist:

„denn ein stillschweigender Verzicht auf das Mandat existiert überhaupt nicht ..... ein solcher Abgeordneter will erst recht sein Mandat behalten und will zugleich, was er freilich nicht soll, eine Besoldung dafür erhalten."

Auch kann bei der Wahlprüfung nicht deswegen die Wahl für nichtig erklärt werden, denn die Kommission prüft nach Artikel 27 nur die Legitimation der Reichstagsmitglieder, d. h. ob die Wahl zu Recht erfolgt ist, oder nicht. Sie hat aber nicht durch Verhalten als gewählter Abgeordneter zu prüfen.

Es bleibt nun noch die Untersuchung übrig, ob der Reichstag selbst kraft seiner im Artikel 27 gewährleisteten Befugnis der selbständigen Disziplinarregelung gegen solche Abgeordneten vorgehen kann. Die Streitfrage, wie weit wir das Disziplinarrecht des Reichstages gegen seine Mitglieder anzulegen haben, ist Gegenstand zweier widersprechenden Ansichten. Von Seydel billigt dem Reichstag nur ein Rügerecht zu und lehnt das Recht ab, Mitglieder von der Teilnahme an Sitzungen auszuschließen. Von Mohl, und ähnlich auch Arndt stehen auf dem Standpunkt, daß der Reichstag

zur Aufrechterhaltung der Ordnung beschließen kann, was er will.

Vermittels eines Eingehens auf die Rechtsgeschichte finden wir, daß im 19. Jahrhundert die Anschauung, daß die gesetzgebenden Körperschaften vollständig ihre innere Formgestaltung regeln könnten, auf Grund der in der französischen National-Versammlung getroffenen Bestimmungen vorherrscht. Deshalb ist in der Constitution belge eine diesbezügliche Regelung getroffen, auf welche wieder in der preußischen Verfassung Artikel 78 zurückgegriffen wird, und letztere Verfassung dient auch wiederum, wie wir schon im Anfang betont haben, der Reichsverfassung zum Vorbild (vergleiche zu diesen Ausführungen genauer Hubrich Redefreiheit Seite 449). Daher kommen wir also zu dem Ergebnis, daß der preußische Landtag und der Reichstag hinsichtlich ihrer Disziplinarstrafgewalt nicht beschränkt sind. Es könnten also gegen die, gegen das Diätenverbot verstoßenden Mitglieder sämtliche in § 60 der Geschäftsordnung — eine ähnliche Bestimmung existiert auch in Preußen — aufgezählten Mittel angewandt werden, wie: Ordnungsrufe und sogar Ausschließung von der Sitzung. Andere Strafen, wie die im § 60 genannten können allerdings nicht angewandt werden, so nicht Geldstrafe und Freiheitsstrafe. Letztere kann schon wegen der Parallele mit dem Disziplinarstrafrecht der Reichs-Beamten, die sich, wie wir im folgenden feststellen werden, zwar in einer abhängigeren Stellung, aber sonst in einer vergleichbaren Position befinden, nicht angewandt werden. Denn auch hier ist eine Freiheitsbestrafung unzulässig. (Vergleiche Hubrich l. c., Seite 459).

Es fragt sich nun, ob man vielleicht durch Anwendung der Strafgesetze gegen die Verletzer des Diätenverbots vorgehen kann. Von Mohl, Seite 369 hat angeregt, sie wegen Verletzung der §§ 332, 333 RStGB. zu bestrafen,

„denn es handelt sich um Geschenke zur Förderung einer pflichtwidrigen Dienstleistung."

Jedoch verlangen diese §§, daß ein Beamter Subjekt oder Objekt der fraglichen Handlung ist, und § 359 definiert diesen Begriff folgendermaßen:

> „Unter Beamten im Sinne dieses Strafgesetzes sind zu verstehen, alle im Dienste des Reiches oder in unmittelbarem oder mittelbarem Dienste eines Bundesstaates auf Lebenszeit, auf Zeit oder nur vorläufig angestellte Personen, ohne Unterschied, ob sie einen Diensteid geleistet haben oder nicht."

Als wichtiges Erfordernis stellt diese Definition auf, daß die Personen „angestellt" sein müssen. Nun können wir aber in der Übertragung des Abgeordnetenmandats durch die Wählerschaft unter keinen Umständen einen Anstellungsakt erblicken. Allerdings weist der Abgeorduetenberuf mit der Stellung des Beamten einige Ähnlichkeit auf. Der Abgeordnete

> „versieht ein munus publicum, er ist Verwalter eines Inbegriffs staatlicher Geschäfte"

(Hubrich, Redefreiheit Seite 458 und Jellinek Seite 164). Aber es fehlt stets noch das Moment der dienstlichen Unterordnung, das in der Beamtenstellung liegt. Also wären die fraglichen §§ des RStGB. nicht anzuwenden und das Diätenverbot würde sich, wie es Bismarck betont hat, als eine lex imperfecta erweisen.

Einige Wirkung kann Artikel 32 aber doch äußern. Wenn der Abgeordnete nämlich gleichzeitig Beamter ist. Denn dann

> „setzt er sich der Gefahr disziplinarischen Einschreitens von Seiten der zuständigen Beamten-Disziplinar-Behörde aus, (vergleiche RG. 16, Seite 101); denn seine Handlungsweise schließt eine gröbliche Verfehlung gegen die, gerade einem Beamten obliegende Pflicht der Gesetzesachtung in sich."

(Vergleiche Hubrich Diätenfrage Seite 5) Reichsbeamte wären direkt wegen Verletzung des Diensteides, der ja auf die Reichsverfassung, also auch bezüglich Artikel 32 geleistet werden muß, zu belangen. Preußische Beamte, bei denen dieses nicht der Fall ist, wären wegen Verstosses gegen § 2, Satz 2 des Gesetzes vom 21. Juli 1852 verantwortlich zu machen.

Zuletzt müssen wir noch näher betrachten, ob der Artikel 32 etwa irgend welche privatrechtlichen Wirkungen ausübt. Der § 134 BGB., der hier in Frage käme, besagt, daß

> „ein Rechtsgeschäft, das gegen ein gesetzliches Verbot verstößt, nichtig ist, wenn sich nicht aus dem Gesetz ein anderes ergibt."

Daraus geht hervor, daß Verträge und andere Rechtsgeschäfte, die gegen Artikel 32 verstoßen, nichtig und daher nicht einklagbar sind. Der Abgeordnete kann auch keine Schadenersatzforderung wegen seines Vertrauens auf die Gültigkeit eines solchen Vertrages verlangen (§ 309 und 307 Absatz 2), da er die Nichtigkeit zum mindesten hätte kennen müssen. Ist die Leistung aber schon bewirkt, so kommt § 817 in Anwendung, der folgenden Wortlaut hat:

> „War der Zweck einer Leistung in der Art bestimmt, daß der Empfänger durch die Annahme gegen ein Gesetzverbot oder gar gegen die guten Sitten verstoßen hat, so ist der Empfänger zur Herausgabe verpflichtet. Die Rückforderung ist ausgeschlossen, wenn dem Leistenden gleichfalls solcher Verstoß zur Last fällt, es sei denn, daß die Leistung in der Eingehung einer Verbindlichkeit bestand; das zur Erfüllung einer solchen Verbindlichkeit Geleistete kann dann nicht zurückgefordert werden."

Also finden wir hier, daß der Abgeordnete eine ihm schon gewährte Geldsumme ruhig behalten kann, da der Verstoß ja auf beiden Seiten liegt; höchstens ein abstraktes Schuldversprechen, z. B. ein Wechsel wäre condicierbar.

Anders war es in Preußen vor dem Inkrafttreten des BGB. Das ALR. bestimmte nämlich im Teil 2, Titel 16, § 172 und 173:

„Zahlungen aus einem Geschäft, welches gegen ein ausdrückliches Verbots-Gesetz läuft, kann zwar der Zahlende nicht zurückfordern. Der Fiskus aber hat das Recht, dem Empfänger den verbotenen Gewinn zu entreißen." Auf Grund dieser §§ hat der Fiskus Zahlungen, die von der Fortschrittlichen Partei infolge des Beschlusses vom 17. Februar 1881 einem Reichstagsmitgliede gewährt wurden, von diesem herausverlangt und hat auch in der letzten Instanz — nur die erste Instanz hatte die Klage abgewiesen — vor dem Reichsgericht (Entscheidung 16, Seite 88 und folgende) ein obliegendes Urteil erstritten. Durch Einführung des BGB. sind diese §§ des ALR. aber außer Kraft gesetzt, wie die herrschende Meinung mit Recht annimmt, (vergleiche dazu Laband 1 Seite 336, Arndt Seite 144, Buchka in der DJZ. 1901, Seite 241, Kollenscher DJZ. 1900, Seite 274, Hubrich Diätenfrage Seite 6 u. a., abweichender Ansicht Dambitsch Seite 479 und mit ihm Danco in seiner Dissertation, Seite 53 und folgende).

Wir haben also festsgetellt, daß Artikel 32 von einigen Ausnahmefällen abgesehen, keinerlei rechtliche Wirkungen äußert, also als eine lex imperfecta bezeichnet werden kann. Da diese Wirkungen fast nur durch Reichsgesetze erzielt werden, so ist die Regelung auch in Preußen der Partikular-Gesetzgebung entzogen und wir sind nur dort, wo kleine Abweichungen vorkommen, auf das preußische Diätenrecht besonders eingegangen. Es liegt ja sonst in Preußen bezüglich der Folgen der Verletzung des Artikels 83 genau so, wie im deutschen Reiche.

VI.

Als Schluß wollen wir noch ganz kurz auf andere vermögensrechtliche Begünstigungen der Abgeordneten hinweisen. Wie es schon seit 1874 und 1884 eingeführt war, gewährt auch § 1 des Reichs-Diäten-Gesetzes den Reichstags-

abgeordneten freie Fahrt für die Dauer der Sitzungsperiode, sowie 8 Tage vor deren Beginn und 8 Tage nach Schluß auf den deutschen Eisenbahnen, nicht aber auf Kleinbahnen und Straßenbahnen, und zwar I. Klasse; Schlafwagenbenutzung ist nicht vorgesehen. Dagegen werden in Preußen die Reisekosten, wie wir schon oben gesehen haben, nach einem bestimmten Tarif ausbezahlt. Bezüglich der Doppel-Mandatare ist im deutschen Reiche wegen der Freifahrt ein Empfang der Reisekosten unzulässig. (§ 6). Das Recht der Portofreiheit, die zu Beginn des Norddeutschen Bundes bestand, ist jetzt durch das Porto-Freiheits-Gesetz vom 5. Juni 1869 beseitigt. Schließlich kommt noch das Recht der Abgeordneten in Betracht, ein Emexplar der Drucksachen und stenographischen Berichte des Reichstages kostenlos zu beziehen.

———

Lebenslauf.

Ich wurde am 16. Februar 1894 als Sohn des praktischen Arztes Dr. Hermann Friedländer und seiner Ehefrau Ottilie geb. Sochaczewer zu Berlin geboren. Ich besuchte das Königliche Luisengymnasium zu Berlin und bestand dort Michaelis 1912 die Reifeprüfung. Ich studierte Rechtswissenschaften an den Universitäten Genf und Berlin. Im Oktober 1915 bestand ich vor der Prüfungskommission für die erste juristische Prüfung beim Kammergericht zu Berlin das Referendarexamen und wurde im November 1915 zum Referendar ernannt. Im Mai 1915 wurde ich zum Heere eingezogen und bin zur Zeit zum Gericht der stellvertretenden 12. Infanterie-Brigade kommandiert.

11511 27811

END OF
TITLE